LÍMITES DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES CON RELACIÓN AL DERECHO PARLAMENTARIO[1]

Brenda Paloma Cornejo Cornejo[2]

En el presente ensayo se abordarán algunos de los aspectos más relevantes en torno a los límites de los órganos jurisdiccionales electorales respecto al control de actos parlamentarios. Tema que con frecuencia genera controversias y opiniones encontradas, al estar vinculado a la materia política y sobre todo por su impacto en la división de poderes.

La justicia electoral es fundamental para la consolidación de la democracia de los Estados. En México, son los tribunales electorales quienes tienen la tarea de resolver los conflictos en el ámbito de los derechos político-electorales, a fin de garantizar su goce efectivo.

En nuestro país, la función electoral ha evolucionado rápidamente a fin de responder a las dinámicas sociales. Aunque existen antecedentes legales previos en el sistema jurídico mexicano, fue en 1990 con la creación del entonces denominado Tribunal Federal Electoral, que dieron inicio un cúmulo de reformas que fueron consolidando el sistema normativo electoral.

En 1993, el Tribunal Federal Electoral, se convirtió en un órgano jurisdiccional autónomo, y en el ámbito jurisdiccional, a partir de eso año sus resoluciones serían definitivas e inatacables; con la reforma de 1996, el entonces Instituto Federal Electoral, obtuvo su autonomía de rango constitucional y el Tribunal Federal Electoral cambio su nombre a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En ese mismo año, se estableció a nivel constitucional por primera vez que las entidades de la república mexicana contarían con órganos administrativos electorales, así como tribunales electorales locales. Posteriormente, se generaría la llamada “gran reforma en materia político electoral 2007 – 2008”, con la cual, entre otros aspectos, la Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se convirtieron en órganos permanentes, ya que anterior a ello, se instalaban únicamente en los procesos electorales.

Fue en el año 2014, cuando se llevó a cabo una de las más emblemáticas reformas electorales, misma que convirtió al Instituto Federal Electoral en el actual Instituto Nacional Electoral, además, los organismo jurisdiccionales electorales de las entidades dejaron de estar adscritos a los Poderes Judiciales Locales. A partir

[1] En términos del ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE EMITE CONVOCATORIA PÚBLICA PARA OCUPAR LAS MAGISTRATURAS DE ÓRGANO JURISDICCIONAL LOCAL EN MATERIA ELECTORAL DE 17 ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA.

[2] Aspirante a Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

de esa reforma, las y los magistrados serían designados por el Senado de la República y tendrían autonomía de gestión.

Actualmente, la función electoral recae en las autoridades que conforman el Sistema Electoral Mexicano, integrado en la parte administrativa por el Instituto Nacional Electoral (INE), y por los organismos públicos locales electorales (OPLES); y, en la parte jurisdiccional, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los tribunales locales electorales.

Así, el fortalecimiento de la democracia en México, se debe en gran medida a la evolución del derecho electoral mexicano producto de las reformas constitucionales y legales, así como a los criterios jurisprudenciales que han sentado precedentes históricos en la materia.

Los órganos de impartición de justicia en México se encuentran delineados en cuanto a su creación, facultades y atribuciones, por el sistema normativo vigente, sin embargo, su control jurisdiccional no se agota en la legislación, ya que existen otras formas de creación de criterios jurídicos obligatorios. Me refiero a los criterios jurisprudenciales. Es importante mencionar que en México la función jurisdiccional federal está encomendada al Poder Judicial de la Federación, cuya función principal consiste en mantener el imperio de la ley, resolviendo casos en que éste sea dudosa. Así, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados de circuito, en tribunales unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura. No todos estos órganos crean jurisprudencia, sino solamente la SCJN, los tribunales colegiados de distrito y el Tribunal Electoral -este último, en materia de su competencia. (Rea Granados, Sergio, 2020)

De acuerdo a la ley en la materia, la forma mediante la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sentará criterios jurisprudenciales, es con la reiteración de tres sentencias no interrumpidas de la Sala Superior.

Así, por cuanto a los límites de la competencia material de los tribunales electorales con relación al derecho parlamentario, desde el 2007, el criterio jurisprudencial del TEPJF se decantaba en el sentido de que la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa o indirectamente con el derecho político electoral de ser votado, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo[3].

---

[3] **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**.- La interpretación de los artículos 35, fracción II; 39; 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a establecer, que el objeto del derecho a ser votado, implica para el ciudadano tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo. En ese tenor, la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo. En esa virtud, como la designación de los miembros de las comisiones legislativas es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, no viola los derechos político

El criterio descrito, se fundamentó en lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues de la misma no se desprendía tal facultad al TEPJF, así como por lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el órgano competente para decidir la integración, organización y funcionamiento, en pleno ejercicio de su autonomía, es el propio Congreso[4].

Sin embargo, los criterios jurisprudenciales no son permanentes, toda vez que pueden evolucionar o cambiar derivado de nuevos casos, de conformidad con el artículo 216 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de las y los miembros de la Sala Superior.

Fue así, como el 23 de febrero del 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó aprobar en sesión pública la conformación del criterio jurisprudencial 2/2022[5] estableciendo que los tribunales

---

electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país. Quinta Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1711/2006.—Actores: Dante Delgado Rannauro y otros.—Autoridades responsables: Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y otra.—7 de diciembre de 2006.—Mayoría de seis votos, respecto del primer punto resolutivo, y mayoría de cinco votos, respecto del segundo punto resolutivo.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.
Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-67/2008 y acumulados.—Actores: Enrique Guevara Montiel y otros.—Autoridad responsable: Congreso del Estado de Puebla.—20 de febrero de 2008.—Unanimidad de votos, respecto del primer punto resolutivo y mayoría de cuatro votos, respecto del segundo.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Jorge Enrique Mata Gómez.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-327/2014.—Actores: Luis Guillermo Martínez Mora y otros.—Autoridades responsables: Pleno de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco y otras.—23 de abril de 2014.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Omar Espinoza Hoyo.
La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil catorce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.
Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19.

[4] Tesis: P. XXXIX/2008 del Pleno de la SCJN: **JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA. EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTATIVIDAD Y EQUIDAD POLÍTICA (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 13 DE ENERO DE 2005).**

[5] **ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.** Hechos: Legisladoras y legisladores promovieron diversos medios de impugnación electorales para controvertir actos y omisiones que atribuyeron a las Juntas de Coordinación Política de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de un Congreso local, por considerar que se vulneró su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, en virtud de que, en algunos casos, no se les permitió integrar las Comisiones Permanentes; y, en otro, no hubo pronunciamiento sobre la solicitud de conformar un grupo parlamentario. Criterio jurídico: Los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo. Justificación: Este criterio surge como una evolución de las jurisprudencias 34/2013, de rubro DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO y 44/2014, de rubro COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO; ya que, a partir de una interpretación sistemática y progresiva de los artículos 1º, 17, 41, Base VI, y 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considerando la jurisprudencia 19/2010, de rubro COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR; se reconoce que existen actos meramente políticos y de organización interna de un órgano

electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, jurisprudencia declarada por la misma Sala como formalmente obligatoria, con lo cual, se materializó el cambio de criterio con relación al control judicial de los actos parlamentarios.

Sin embargo, en abril del 2022, el Poder Legislativo realizó una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, específicamente al artículo 10, adicionando un inciso para establecer la improcedencia de todos los medios de impugnación que pretendan controvertir cualquier acto parlamentario ante el TEPJF, mismo que a continuación se transcribe:

> *Artículo 10 Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:*
> *… h) [Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.*

La citada reforma, fue impugnada por el Partido Movimiento Ciudadano y una minoría del Senado de la República, conociendo de dichas impugnaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 23 de agosto de 2022, el Pleno de la Suprema Corte, invalidó el inciso h) del numeral 1, previsto en el artículo 10, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, precisando que, si bien no todos los actos intraparlamentarios son impugnables, la norma impugnada resulta inconstitucional pues entraña una barrera absoluta y sobreinclusiva que impide a los legisladores acceder a una tutela jurisdiccional efectiva. Lo anterior, pues prohíbe en términos absolutos la impugnación de actos parlamentarios que podrían afectar el núcleo esencial de su función –es decir, que impidan o dificulten el desempeño de las

---

legislativo que forman parte del derecho parlamentario. Sin embargo, también existen actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales, como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral. Específicamente, el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral. De esta manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, las autoridades jurisdiccionales electorales deben conocer de los planteamientos relacionados con la vulneración de esta dimensión del derecho a ser votado y la naturaleza propia de la representación, por determinaciones eminentemente jurídicas adoptadas en el ámbito parlamentario. Séptima Época: La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de febrero de dos mil veintidós aprobó por mayoría de seis votos, con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

atribuciones de representación popular– y, en consecuencia, sus derechos político-electorales[6].

En consecuencia, al quedar invalidado el precepto legal que pretendía excluir del control jurisdiccional cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, y de conformidad con el criterio jurisprudencial 2/2022 de la Sala Superior del TEPJF, si un integrante del Congreso de la Unión resiente alguna afectación de sus derechos político-electorales, como el de ser votado, así como el de ejercicio del cargo, podrá acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que con dicha jurisprudencia los actos parlamentarios que afectes derechos político-electorales no deben quedar excluidos de la revisión jurisdiccional.

Está claro que el tema relativo a el control judicial de los actos parlamentarios continúa siendo controversial y genera debates con opiniones encontradas, toda vez que estamos ante la presencia de un tópico que trasciende a la división de poderes, la cual desde su establecimiento es una característica fundamental de la democracia en México. Por ello, el tema en cuestión, seguirá generando cuestionamientos con relación a la facultad de los órganos jurisdiccionales en especial los electorales, para analizar la constitucionalidad o legalidad de los actos parlamentarios.

Fuentes de consulta:

https://www.te.gob.mx/
https://www.scjn.gob.mx/
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf

[6] Comunicado de Prensa No. 305/2022, SCJN, Ciudad de México, a 22 de agosto de 2022.